

بازارهای انرژی و مداخلات دولتی

رضا معبودی نیشابوری ، سید علیرضا رضائی

- ۱- استادیار گروه حقوق خصوصی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه فردوسی مشهد.
۲- دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، دانشکده حقوق علوم و سیاسی، دانشگاه فردوسی مشهد.

Email: maboudi@um.ac.ir
Email: alirezarezaee4771@mail.um.ac.ir

چکیده

عرصه‌ی حقوق انرژی همواره برای دولت‌ها از اهمیت بالایی برخوردار بوده است. بازار انرژی به دلیل دارا بودن موقعیتی استراتژیک و تاثیرگذار، دارای مسائل مهمی مثل امنیت عرضه می‌باشد. لذا دولت‌ها وارد این عرصه شده و اقدام به تنظیم بازار نموده اند. سؤالی که در این خصوص شایسته بررسی می‌باشد این است که آیا این دخالت‌ها مفید هستند یا مضر؟ در صورتی که پاسخ مثبت باشد، آیا گستره اعمال این دخالت‌ها در بازارهای انرژی مانند بازارهای سایر کالاها و خدمات می‌باشد و هیچ محدودیت ویژه‌ای در این خصوص وجود ندارد؟ ابزار دولت‌ها جهت دخالت در این بازارها چیست؟ در این مقاله سعی شده است تا تجربه اتحادیه‌ی اروپا و ایران در پاسخ‌گویی به سؤالات مذکور بررسی گردد. اتحادیه اروپا برای نیل به اهداف حقوق رقابت و حقوق انرژی تلاش‌هایی را نموده است که از جمله مهم‌ترین آن‌ها می‌توان به تدوین «بسته‌های آزادسازی» اشاره نمود. در نهایت پژوهش حاضر به این نتیجه و پیشنهاد منتهی شده است که قانونگذار ایرانی و سیاست‌گذاران رقابت در ایران نیازمند وضع مقررات و سیاست‌های ویژه‌ای جهت ایجاد رقابت در بازار انرژی کشورمان هستند.

کلمات کلیدی: "بازار انرژی"، "دخالت‌های دولتی"، "تنظیم بازار"، "آزادسازی بازار".

مقدمه

بازار انرژی به دلیل گره خوردن با بحث رفاه عمومی همواره برای کشورها حائز اهمیت فوق‌العاده‌ای بوده است. دولت‌ها نیز عموماً دخالت‌هایی را در این بازار اعمال می‌نمایند. از یک طرف بازار انرژی، ویژگی‌های یک بازار به معنای واقعی را دارد زیرا تولیدکننده و مصرف‌کننده در این بازار حضور دارند و قاعداً باید قیمت انرژی به وسیله خود بازار تعیین شود. اما از طرف دیگر، مصالحی حاکمیتی در بازار مذکور وجود دارد که دولت‌ها را مجبور به اعمال دخالت‌هایی در بازار انرژی می‌کند. اتحادیه اروپا

سیاست‌های موثری در خصوص بازار انرژی داشته و دستورالعمل‌های متعددی در این خصوص مصوب نموده است. لذا در مقاله حاضر، مواضع مقررات اتحادیه اروپا به عنوان مبنا بررسی می‌شود و در صورت وجود مقررات ناظر در حقوق ایران، رویکرد حقوق ایران نیز مورد مذاقه قرار خواهد گرفت.

لذا ضروری است ادله موافقین و مخالفین دخالت دولت در بازار انرژی عنوان شود و ابزارهای اصلی دولت برای دخالت در بازار انرژی عنوان گردد. در ادامه، ابتدائاً سیر تاریخی و ادله موافقین و مخالفین مداخلات دولتی به بحث گذاشته می‌شود، آنگاه تنظیم بازار انرژی موضوع بررسی قرار خواهد گرفت، سپس تحلیل‌هایی در خصوص آزادسازی بازار انرژی ارائه خواهد گردید و نهایتاً سیاست رقابت در بازار انرژی مورد کنکاش و مذاقه واقع خواهد شد.

۱. سیر تاریخی و ادله موافقین و مخالفین مداخلات دولتی

بازارهای انرژی به صورت سنتی دارای نوعی از دخالت دولتی بوده‌اند و در هر کشور صنعتی، طبیعی است که دولت خودش را در حوزه انرژی مخصوصاً در فعالیتهای بازار برق و گاز وارد نماید؛ زیرا بازار انرژی همواره یکی از مهم‌ترین بازارها از لحاظ استراتژیک و نظامی برای دولت‌ها بوده است (Cameron, 2002, 5 ; Joode, Kingma, Lijesen, Mulder, and Shestalova, n. d, 11). تعدادی از مطالعات اخیر سیر تاریخی بازار انرژی را که به شکل امروزی در آمده است، توصیف نموده‌اند. سه مرحله مختلف در زمینه تعامل دولت با بخش انرژی تفکیک شده است: الف) مرحله ورود دولت به بازار انرژی که ویژگی بارز این دوره به وجود آمدن انحصارات دولتی در عرصه انرژی است. ب) مرحله‌ی شک و تردید در ورود دولت که با بحران انرژی در دهه‌ی ۷۰ میلادی آغاز گردید و ویژگی بارز آن ارزیابی مجدد رابطه‌ی دولت و بازار مزبور بوده است. ج) مرحله‌ی جهانی شدن که در حدود سال ۱۹۸۵ آغاز شد. در این مرحله دولت‌ها از طریق ایجاد روابط تجاری یا خصوصی‌سازی و یا هر دو، قواعد سخت‌گیرانه‌ای را که انحصارات دولتی فوق‌الذکر ایجاد کرده بود از بین بردند و به سوی تعیین تنظیم‌گران مستقل از دولت حرکت کردند (Cameron, 2002, 10). جدا از این حقیقت که از لحاظ سیاسی و تاریخی، دخالت‌های دولت همیشه جزئی از بازار انرژی بوده است مطلبی که همواره موضوع مناقشات و مجادلات نظری بوده، این است که آیا به طور کلی دولت باید در بازار دخالت نماید یا خیر؟ ذیلأ جهت مطالعه‌ی اجمالی مباحث مزبور، ادله موافقین و مخالفین دخالت دولت، مختصراً مورد بحث و فحص قرار می‌گیرد.

مهم‌ترین استدلال برای دخالت دولت، ویژگی‌های خاص بازار انرژی است. یکی از ویژگی‌های مذکور، وابستگی بخش‌های مختلف بازار انرژی به یکدیگر می‌باشد. بازار انرژی دارای چندین مرحله از انتقال تا عرضه به مصرف‌کننده نهایی است که این مراحل باید با هماهنگی خاصی با یکدیگر عمل نمایند. در عمل، بین زیر مجموعه‌های بازار انرژی (تولید (Production)، توزیع (Distribution)، انتقال (Transport) و عرضه (Supply) انرژی) تمرکز وجود داشته و لذا سیاست‌گذاری در یکی، بر دیگری نیز اثر می‌گذارد. به دلیل همین تمرکز عمودی در بازارهای انرژی، رقابت کمتری در این بازارها به وجود می‌آید و بنابراین سرمایه‌گذاران انگیزه‌ی کمتری برای ورود به این عرصه پیدا می‌کنند (Helm, 2001, 12). نتیجه این امر، شکل‌گیری انحصارهای عمودی بوده که طبعاً ورود دولت را ضروری می‌نماید. پیچیدگی‌های فنی بازار انرژی نیز از نظر برخی (Cameron, 2002, 6) باعث سخت‌تر شدن ورود سرمایه‌گذاران به این عرصه می‌شود. برای مثال برق را نمی‌توان در سطح وسیع ذخیره نمود و بایستی از لحاظ فنی در هر روز به تغییرات عرضه و تقاضا پاسخ داده شود.

در مقابل، به عقیده مخالفان دخالت دولت در بازار انرژی (Harvis, 2009, 18-19) سه عامل در تجدیدنظر در مورد رابطه‌ی بین دولت و انحصارات طبیعی موثر است. اولین عامل، عامل اقتصادی می‌باشد. این بخش‌ها (تولید، توزیع، انتقال و عرضه) تحت مالکیت و هدایت دولت نتایج و کارایی خوبی ندارند و یک بازار با انحصار عمودی متمرکز که مالک آن دولت است کمتر از بازارهای دارای بازیگران متعدد، کارایی دارد. دلیل دوم جنبه فنی داشته و بیان می‌دارد که انحصارات به خلاقیت کمکی نمی‌کنند؛ و دلیل سوم که سیاسی است اشاره به نقش تغییر یافته دولت^۱ در بازار می‌کند. به علاوه موارد مذکور، برخی نویسندگان (درزی، ۱۳۹۵: ۹۶) بیان داشته‌اند که سیاست‌گذاران دولتی، افرادی هستند که همانند سایر افراد بخش خصوصی در جهت تأمین منافع خود اقدام می‌نمایند و ممکن است سیاست‌هایی اتخاذ کنند که به ضرر رفاه جامعه و بازار انرژی باشد.

۲. تنظیم بازار انرژی

تنظیم (Regulation) را می‌توان قاعده یا قانونی برای کنترل رفتار در بازار دانست. بنا بر تعریف برخی اقتصاددانان (Harvis, 2009, 19) تنظیم بازار انرژی، مکانیسم حقوقی جبران عیوبی است که در بازار مزبور وجود دارد. این ابزار به معنای وضع مقررات برای اصلاح عملکرد عوامل مؤثر در بازار بوده و هدف آن افزایش رقابت در بازار و از بین بردن انحصار است (رستمی؛ مقیمی، ۱۳۹۶: ۲۲۰؛ خواجوی، ۱۳۹۴: ۲۱). در واقع تنظیم مربوط به بازارهایی است که در آن‌ها به صورت طبیعی میزان کمتری از رقابت وجود دارد و به همین دلیل انحصارگرها در آن فعالیت می‌کنند و بازار انرژی یکی از این قبیل بازارهاست (Cameron, 2002, 5; Helm, 2001, 11-12). لذا در بازارهایی که در انحصار طبیعی دولت می‌باشند از جمله برق، نفت و گاز، دولت باید اختیارات خود را به نهاد تنظیمی مستقل تفویض کند (شیوا، ۱۳۹۶: ۱). برخی (ابراهیمی و چالستری، ۱۳۹۴: ۳۶۵) بیان می‌دارند که در صورتی بازار انرژی انحصار طبیعی تلقی می‌شود که لزوماً تولید، انتقال و توزیع به یکدیگر متصل باشند. در مقابل تنظیم، مفهوم تنظیم‌زدایی (Deregulation) قرار دارد. «تنظیم‌زدایی توقف دولت در استفاده از قدرت قانونی خود برای راهنمایی رفتار بازیگران اقتصادی است» (Kraus, 2005, 2). همچنین به عقیده برخی اقتصاددانان (Harvis, 2009, 21) تنظیم‌زدایی فرایند برنامه‌ریزی برای بهبود کارایی و رقابت است که در آن، دولت محدودیت‌های تجارت و تاجران را کاهش می‌دهد تا افزایش کارکرد بازارها را تشویق نماید. دلایلی که موافقان تنظیم در بازار انرژی ارائه می‌کنند عبارتند از: نیاز بازار انرژی به برنامه‌ریزی دقیق به جهت محدودیت‌های تکنولوژیکی (Bellantuono, 2009, 161)، حمایت از فناوری‌های نو ظهور که نیاز به سرمایه اولیه‌ی فوق‌العاده بالا دارند (Kraus, 2005, 3) و نهایتاً استحصال و استخراج بی‌رویه‌ی منابع نفت و گاز توسط بنگاه‌ها در فرض فقدان تنظیم (Van Doren, 2009, 1).

نهادهای تنظیم در حوزه انرژی در ایران، در بخش برق، وزارت نیرو، هیئت تنظیم بازار برق ایران و شرکت مدیریت شبکه برق ایران هستند. همچنین هیئت عالی نظارت بر منابع نفتی و وزارت نفت وظیفه تنظیم مقررات در بخش نفت و گاز را انجام می‌دهند (امین زاده؛ مقیمی، ۱۳۹۷: ۳۵۶-۳۵۷). نهادهای تنظیمی در حوزه انرژی در ایران دارای دو مشکل اصلی می‌باشند: اولاً این

^۱ اشاره دارد به مرحله‌ی جهانی شدن که در حدود سال ۱۹۸۵ آغاز شد. در این مرحله دولت‌ها از طریق ایجاد روابط تجاری یا خصوصی سازی و یا هر دو، قواعد سخت و خشک را از بین بردند و به سوی تعیین تنظیم گران مستقل حرکت کردند.

نهادهای جزوی از بدنه دولت بوده و کاملاً به دولت وابسته می باشند (رستمی؛ مقیمی، ۱۳۹۶: ۲۴۶-۲۴۷). برخی نویسندگان (امین زاده؛ مقیمی، ۱۳۹۷: ۳۵۰) معتقدند که مستقل بودن نهاد تنظیم گر از دولت، تاثیر بسزایی در موفقیت فعالیت های تنظیمی دارد. در حالی که نهادهای تنظیم گر در ایران، یک بازوی مشورتی برای وزارتخانه تعلق می شوند و عملاً ابزارهای تصمیم گیری در اختیار دولت هستند (هادی فر، ۱۳۸۹: ۲۹۷؛ عبدالمهی؛ مؤذنی، ۱۳۹۶: ۲۱۲)؛ ثانیاً مقررات موسس آنها قوانین مجلس نبوده و بر اساس قانونگذاری اولیه تشکیل نشده اند. این نهادها مطابق با آیین نامه ها و دستورالعمل های داخلی وزارت خانه ها و به بیان دیگر قوانین ثانویه ایجاد شده اند (رستمی؛ مقیمی، ۱۳۹۶: ۲۴۶-۲۴۷). به عنوان مثال، هیأت تنظیم بازار برق، در پی دستور وزیر نیرو، وفق «آئین نامه تعیین شرایط و روش خرید و فروش برق در سراسر کشور» در سال ۱۳۸۲ تشکیل شد.

وضعیت مذکور در حالی است که ظرفیت های قانونی لازم (قوانین اولیه) برای تاسیس نهادهای تنظیم گر زیرنظر شورای رقابت به عنوان نهادی مستقل و فرابخشی در حوزه انرژی وجود دارد (رستمی؛ مقیمی، ۱۳۹۶: ۲۳۷؛ عبدالمهی؛ مؤذنی، ۱۳۹۶: ۲۰۴). حسب ماده ۵۹ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶، شورای رقابت موظف به تنظیم اساسنامه نهادهای تنظیمی در کالاها و خدمات دارای بازار انحصاری شده است. با توجه به مقرر مذکور در سال ۱۳۹۱، شورای رقابت تلاش هایی جهت تاسیس نهاد تنظیم گر بخش برق انجام داد. همچنین در سال ۱۳۹۵ در جلسات ۲۵۶ و ۲۵۷، تشکیل نهاد تنظیم کننده بخش نفت و گاز و صنایع مرتبط و وابسته به تصویب رسید (شورای رقابت، ۱۳۹۵). اما این پیشنهادها در مراحل نهایی به تصویب هیئت وزیران نرسید زیرا در وضعیت مذکور تنظیم بازار انرژی توسط قوه مجریه صورت می گیرد و قوه مجریه نیز علاقه ای به کم کردن صلاحیت ها و اختیار خود و اعطای بخشی از آنها به نهادهای تنظیم گر بخشی مستقل از خود نداشت. جهت رفع مشکل مذکور، با درخواست استفساریه شورای رقابت از مجلس، در ماده ۷ قانون اصلاح قانون اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی (موضوع اصلاح ماده ۵۹ این قانون) مصوب ۱۳۹۷ به دولت تکلیف شده که سه ماه پس از پیشنهاد شورای رقابت، نهادهای تنظیمی پیشنهادی را تاسیس نماید. چندماه پس از تصویب مقرر مذکور، شورای رقابت، بازار برق را مصداق انحصار تشخیص داده و به اتفاق آرا اساسنامه پیشنهادی نهاد تنظیم گر بخش برق را طی جلسات ۳۵۲، ۳۵۳ و ۳۵۶ جهت ارائه به هیأت وزیران تصویب نمود (شورای رقابت، ۱۳۹۷: ۱)؛ شورای رقابت، ۱۳۹۷: ۲)؛ شورای رقابت، ۱۳۹۷: ۳)؛ شورای رقابت، ۱۳۹۷: ۴)؛ شورای رقابت، ۱۳۹۷: ۵) اما هیات وزیران اقدام به تاسیس نهاد تنظیمی مدنظر شورای رقابت نکرد زیرا در ماده فوق الذکر ضمانت اجرای مشخص و ملموسی در صورت عدم تاسیس نهادهای تنظیم گر توسط دولت در مهلت مذکور دیده نمی شود.

از لحاظ سابقه تاریخی در بازار انرژی، «تنظیم بازار» معمولاً در سطح وسیع تری نسبت به رقابت مورد استفاده قرار گرفته است. در عین حال، با تنظیم زدایی بازارهای برق و گاز طبیعی، حقوق رقابت به سرعت در حال اهمیت یافتن است؛ لذا مباحث مربوط به نقض قواعد حقوق رقابت دارای اهمیت می شود (Bolze & Peirce & Walsh, 2000, 79). به جهت تاریخی، در بازار برق درجه ی بالایی از همکاری داوطلبانه میان فعالان چهار بخش بازار انرژی نیاز است تا سیستم تولید تا عرضه، کارآمد و قابل اتکا شود (Bolze & Peirce & Walsh, 2000, 97). اما همین همکاری های داوطلبانه ممکن است باعث کاهش رقابت میان رقبا شود؛ لذا باید خط ممیز بین همکاری مشروع با تبانی غیر قانونی مشخص باشد. در این بخش، به بررسی و تحلیل رفتارهای ضد رقابتی در عرصه ی بازار انرژی پرداخته خواهد شد تا از این طریق وجوه ممیز فعالیت های قانونی و غیر قانونی در این بازار مورد تبیین واقع شود. بدیهی است، که احصا و استقرای تام تمامی رفتارهای ضد رقابتی در عرصه ی انرژی میسر نمی باشد زیرا با توجه

به اراده فعالان این بازار و ابتکار عمل ایشان در اتخاذ رفتارهای تجاری ممکن است اقدامات ایشان از جهات متعددی حساسیت‌های حقوق رقابت را برانگیزد. به همین لحاظ آنچه در این قسمت مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد، شاخص‌ترین مصادیق رفتارهای ضد رقابتی در عرصه انرژی می‌باشد (معبودی؛ رضائی؛ اولادی، ۱۳۹۹: ۱۹۹-۲۰۰).

۲،۱. سوء استفاده از موقعیت مسلط در بازار انرژی

سوء استفاده از موقعیت مسلط (Abuse Of Dominant Position) یکی از مهم‌ترین مصادیق رفتارهای ضد رقابتی محسوب می‌گردد. در این حالت یک بنگاه با استفاده از شرایط انحصاری خود، اقداماتی مغایر حقوق رقابت انجام می‌دهد. در پرونده‌های United Brands^۲ و Hoffmann-La Roche^۳ دیوان دادگستری اروپا، موقعیت مسلط و سوء استفاده از موقعیت مسلط را این گونه تعریف نمود: حالت قدرت اقتصادی که بنگاه را قادر می‌سازد تا از طریق رفتار کاملاً مستقل از رقبا و مشتریان، مانع رقابت موثر شود. حقوق رقابت اتحادیه اروپا، صرف موقعیت مسلط را منع نمی‌کند بلکه سوء استفاده از آن منع گردیده است (Vatiero, 2015, 2). در حقوق ایران نیز بند ۱۵ ماده ۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران علی‌رغم تعریف وضعیت اقتصادی مسلط، تعریف صریحی از سوء استفاده از وضعیت مسلط ارائه نکرده و ترجیح داده که در بند ط ماده ۴۵ قانون مذکور با بیان مصادیق سوء استفاده از وضعیت مسلط، مفهوم سوء استفاده را از طریق تعریف به مصادیق روشن نماید (معبودی، ۱۳۹۲: ۱۳۷). وجود موانع برای ورود بازیگران جدید و حدود این موانع، یکی از عوامل اصلی در ارزیابی وضعیت مسلط بازار است. به صورت سنتی بازار برق و گاز طبیعی با موانع مهمی که در جهت ورود بازیگران جدید در آن‌ها وجود دارد، شناخته می‌شوند. این موانع ممکن است احیاناً فنی و یا مالی باشند (Hedge, and Fjeldstad, 2010, 22; Diathesopoulos, 2010 B, 22). برای افزایش رقابت، این مسئله مهم است که هر مرحله یک زنجیره جدا باشد (Hedge, and Fjeldstad, 2010, 22). به بیان دیگر اپراتورهای شبکه در گاز و برق نمی‌توانند عضوی از بخش‌های دیگر بازار انرژی باشند. دو رویکرد برای مقابله با سوء استفاده از موقعیت مسلط وجود دارد. برخی کشورها، بنگاه‌های دارای موقعیت مسلط را به چند بنگاه مستقل تبدیل می‌کنند و بازارها را برای عمده‌فروشی در برق آماده می‌نمایند. برخی اعضا رویکرد توسعه بازار را در نظر می‌گیرند و به طور مشترک طبق مقررات، بازارهای بزرگ جغرافیایی را ایجاد کرده و تعداد عرضه‌کنندگان را افزایش می‌دهند (Albers, 2001, 7-8).

۲،۲. توافقات ضد رقابتی در بازار انرژی

به نظر می‌رسد با توجه به منطق حاکم بر ماده ۱۰۱ معاهده موسس اتحادیه اروپا در مورد ممنوعیت توافقات ضد رقابتی، اعمال این ماده توسط کمیسیون در سایر بازارهای انرژی امکان دارد. یکی از انواع قراردادهایی که می‌تواند احیاناً از مصادیق توافقات ضد

^۲ Case 27/76 : United Brands Co. v. Commission of the European Communitie : ECLI identifier: ECLI:EU:C:1978:22

^۳ Hoffmann-La Roche V. Commission, 1979. ; ECLI identifier: ECLI:EU:C:1979:36.

رقابتی تلقی شود، قراردادهای بلند مدت است. قراردادهای بلند مدت در عرصه انرژی، نه تنها عرصه را برای ورود بازیگران جدید تنگ می‌کند، بلکه تأثیر منفی مهمی نیز بر قابلیت دسترسی به بازار دارد (Hancher, 2000, 263). اگر بنگاه مسلط، مصرف‌کنندگان را مجبور به خرید انحصاری در بلندمدت کند، مانع رقابت برای رقابتی بالفعل و بالقوه می‌شود (Albers, 2001, 5-6).

قراردادهای بلند مدت اگرچه در بادی امر، مرتبط با ماده ۱۰۱ معاهده مؤسس اتحادیه اروپا (توافقات ضد رقابتی) به نظر می‌رسند، اما در عین حال باید توجه داشت که با ماده ۱۰۲ این معاهده (سوءاستفاده از موقعیت مسلط) نیز بی‌ارتباط نیستند. به عبارت دیگر، بنگاهی که چنین قراردادهایی را به طرف‌های دیگر تحمیل می‌کند علی‌القاعده بایستی دارای قدرت بازاری فوق‌العاده‌ای باشد، در غیر این صورت توانایی اجبار طرف‌های دیگر به پذیرش این گونه قراردادهای را نخواهد داشت. همان‌طور که برخی مؤلفان (Diathesopoulos, 2010 C, 9) به درستی بیان نموده‌اند اگر چه از نظر اصولی قراردادهای بلندمدت به خودی خود ماده ۱۰۲ معاهده مؤسس اتحادیه اروپا را نقض نمی‌کنند اما خصوصاً در مورد تلاش‌های اخیر در زمینه آزادسازی و وجود انحصارات در این بازارها، این نوع قراردادهای بلندمدت موانعی در برابر ورود بازیگران جدید ایجاد می‌نمایند.

۳. آزادسازی بازار انرژی

آزادسازی (Liberalisation) انرژی به معنای ایجاد بازارهای مشترک و جداگانه‌ی برق و گاز از بازار مستقل ملی می‌باشد که رقابت بین عرضه‌کنندگان انرژی را برای جذب مصرف‌کننده ایجاد می‌کند. باید توجه شود که هدف بسته‌های آزادسازی اتحادیه اروپا صرف رعایت برخی چهارچوب‌ها در بازارهای ملی نبود بلکه هدف این بود که واقعاً یک بازار داخلی انرژی در سطح اروپا ایجاد شود (Cameron, 2002, 4; Diathesopoulos, 2012, 3). در گذشته، در بیشتر کشورها بازار انرژی به صورت انحصارات دولتی اداره می‌شد و مالکیت گسترده دولت و کنترل او بر بازار وجود داشت. تا سال‌ها بازارهای برق و گاز دارای انحصارگری‌های با تمرکز عمودی بودند که از مرحله تولید تا عرضه را انجام می‌دادند و این موقعیت با اتخاذ دستورالعمل‌هایی در زمینه آزادسازی در مورد برق و گاز در سال ۱۹۹۶ (برق) و ۱۹۹۸ (گاز)^۴ توسط حدود ۱۵ عضو اتحادیه اروپا تغییر کرد (Kroes, 2008, 1390) که تحت عنوان بسته نخست آزادسازی نامیده می‌شود (Bellantuono, 2009, 159). در سال ۲۰۰۱ شورای اتحادیه اروپا از کمیسیون خواست تا بسته دوم آزادسازی را آماده نماید و در ژوئن سال ۲۰۰۳ این بسته صادر گردید. نتایج بسته دوم آزادسازی که باید تا سال ۲۰۰۷ بازگشایی کامل به سوی رقابت را ایجاد می‌نمود نیز به عقیده برخی نویسندگان (Harvis, 2009, 27) رضایت‌بخش نبود. در این بسته سعی شد مراحل توزیع و انتقال از سایر مراحل جدا شود. پیمایش انرژی در اروپا نشان داد که بسته دوم موفق نبوده و هنوز مشکلاتی مثل تمرکز عمودی بالا و کمبود شفافیت وجود دارد (Diathesopoulos, 2012, 3).

^۴ بسته ی نخست آزاد سازی

در سپتامبر سال ۲۰۰۷ در اتحادیه اروپا بسته‌ی سوم برای آزادسازی بازار انرژی پیشنهاد شد؛ و در واقع همان گونه که برخی مؤلفان (Diathesopoulos, 2010 C, 3) نیز بیان نموده‌اند، نتایجی که از پیمایش انرژی^۵ (Sector inquiry) به دست آمد در بسته‌ی سوم انرژی در سال ۲۰۰۹ منعکس گردید. پیمایش انرژی حاکی از این بود که ساختار بازار علی‌رغم تلاش‌های مکرر در زمینه‌های قانونی و انحصار شکنی و دسترسی به بازار، تا حد وسیعی بدون رقابت باقی مانده است و نیاز به آزادسازی کامل بازار انرژی به عنوان ابزاری برای گسترش قواعد رقابت است (Kroes, 2008, 1402; Sadowska, 2011, 471). به عقیده برخی (Diathesopoulos, 2010 C, 7) معتقدند که ممکن است بسته‌ی چهارم هم پیشنهاد شود؛ نه فقط به این دلیل که به مسائل جدیدی پردازد بلکه برای اجرایی کردن رقابت واقعی در بازار انرژی زیرا بسته‌ی سوم آزادسازی موفقیت چشمگیر در زمینه اجرای قواعد حقوق رقابت نداشته است.

آزادسازی در زمینه انرژی با حساسیت‌های ویژه‌ای مواجه می‌باشد. در بیان علت این امر می‌توان گفت که انرژی، جایگزین معقول و موثر کمی دارد و بازار انرژی دارای منحنی تقاضای غیر قابل انعطافی است که باعث می‌شود مصرف‌کنندگان به دلیل فقدان تنوع انتخاب نسبت به افزایش قیمت در زمان‌های کمبود انرژی آسیب پذیر باشند. بنابر این حساسیت، به نظر می‌رسد برنامه‌ریزی بسیار دقیقی لازم است تا از مشکلات فنی ناشی از بی‌نظمی در این زمینه جلوگیری شود و آزادسازی در این زمینه بایستی با احتیاط بیشتری انجام شود (Cameron, 2002, 3-4; Weber Waller, 2002, 754).

ذات بازار انرژی با آزادسازی تغییر نمی‌کند و انحصارات طبیعی همواره در این بازارها وجود دارد پس باید وجود برخی مشکلات فرایند آزادسازی را در بازار انرژی قبول کرد؛ با توجه به اینکه از لحاظ طبیعی، منابع انرژی متعلق به کشورهای خاصی است و منبع دیگری وجود ندارد، وجود میزانی از انحصارگری در بخش انرژی منطقی به نظر می‌رسد. علاوه بر این با رقابت کامل در بازار مطمئناً تا چند وقت کاهش سرمایه‌گذاری رخ خواهد داد چرا که باید زمان بگذرد تا دوباره سطح قیمت برای سرمایه‌گذاران جذاب شود (Hedge and Fjeldstad, 2010, 22). به هر حال برخی نویسندگان (Kroes, 2008, 1387) معتقدند با وجود پیشرفت قابل ملاحظه اتحادیه اروپا در آزادسازی بازار انرژی در دهه‌ی اخیر، هدف ایجاد بازار رقابتی برای گاز و برق در اتحادیه اروپا تا کنون تحقق نیافته است. با وجود تمام مشکلات، همیشه این احتمال وجود دارد که بازار بتواند مشکلات موجود خود را حل کند اما مشکل انحصارگری‌ها هیچ‌گاه پیش از آزادسازی قابل حل نخواهد بود. پس نباید به وضع انحصاری سابق برگشت (معبودی؛ رضائی؛ اولادی، ۱۳۹۹: ۲۰۱-۲۰۲).

نتیجه

بازار انرژی دارای پیچیدگی‌ها و شرایط خاصی بوده که آزادسازی کامل آن با مشکلاتی مواجه است. به نظر می‌رسد نمی‌توان هیچ کدام از دو روش «رقابت» یا «تنظیم» را برای این بازار انتخاب نمود و باید به سوی رقابت تنظیم شده رفت. یعنی در بخش‌هایی که انحصار وجود دارد (مانند انتقال و توزیع)، به سوی تنظیم برویم و در سایر بخش‌های این بازار که رقابت قابل تحقق است، از ابزار حقوق رقابت استفاده گردد. صرف نظر از منطقی بودن انحصار در بخش انتقال و توزیع بازار انرژی در ایران،

^۵ در دهم ژانویه سال ۲۰۰۷، پس از ۱۸ ماه بررسی، گزارش نهایی این پیمایش منتشر گردید. در واقع این پیمایش برای بررسی کلی بسته‌های آزادسازی که به وسیله کمیسیون اتحادیه اروپا صادر گردیده بود، انجام شد.

در بخش‌های تولید و عرضه نیز نمی‌توان قائل به وجود رقابت بود و با توجه به تعیین قیمت‌ها توسط دولت هنوز انحصار و تمرکز عمودی در بخش‌های مختلف دیده می‌شود. با توجه به آنچه ذکر شد با مقررات و ساختارهای فعلی امیدی به رقابتی شدن عرصه انرژی در نظام حقوقی و اقتصادی ایران وجود ندارد و لذا به نظر می‌رسد قانون‌گذار و سیاست‌گذاران رقابت نیازمند تغییرات عمده‌ای هم در ساختار و هم در قسمت مقررات جهت رقابتی نمودن بازار می‌باشند.

منابع

الف- فارسی

۱. امین زاده، الهام؛ مقیمی، لیلی (۱۳۹۷): بررسی تطبیقی میزان اثرگذاری دولت در استقلال نهادهای تنظیم مقررات انرژی در بخش‌های برق، نفت و گاز، مطالعات حقوق انرژی، دوره ۴، شماره ۲.
۲. خواجوی، علی (۱۳۹۴): تعیین وظایف و کارکردهای تنظیم‌گری در حوزه نفت و گاز و مطالعه تجارب کشورهای مختلف، ماهنامه علمی-ترویجی اکتشاف و تولید نفت و گاز، شماره ۱۳۰، صص ۲۹-۲۱.
۳. رستمی، ولی؛ مقیمی، لیلی (۱۳۹۶): بررسی چگونگی تشکیل نهادهای تنظیم مقررات انرژی در کشور با رویکرد تطبیقی، مطالعات حقوق انرژی، دوره ۳، شماره ۲.
۴. شورای رقابت (۱۳۹۷)(۱): جلسه سیصد و شصت و نه با موضوع بررسی بازار برق و شکایت شرکت توسعه مسیر برق گیلان از وزارت نیرو؛ شورای رقابت (۱۳۹۷)(۲): اساسنامه اولین نهاد تنظیم‌گر قانونی کشور در بخش برق، در شرف تصویب؛ شورای رقابت، ۱۳۹۵؛ جلسه دویست و پنجاه و ششمین و هفتمین؛ شورای رقابت، ۱۳۹۷(۳): جلسه سیصد و پنجاه و شش؛ شورای رقابت، ۱۳۹۷(۴): جلسه سیصد و پنجاه و دو؛ شورای رقابت، ۱۳۹۷(۵): جلسه سیصد و پنجاه و سه، قابل دسترسی در: <https://www.nicc.gov.ir/center>.
۵. عبدالحی، ام لیلا فقیه؛ مؤذنی، روح الله (۱۳۹۶): بررسی نهادهای تنظیم‌کننده بازار برق در حقوق ایران و ایالات متحده آمریکا، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال نوزدهم، شماره ۸، صص ۱۹۳-۲۲۰.
۶. معبودی، رضا؛ رضائی، سید علیرضا؛ اولادی، سجاد (۱۳۹۹)، حقوق رقابت در عرصه انرژی؛ با تأکید بر تجربه اتحادیه اروپا و ایران، مطالعات حقوق انرژی، دوره ۶، شماره ۱، صص ۱۹۷-۲۱۵.
۷. هادی فر، داود (۱۳۸۹): نهادهای حقوقی تنظیم مقررات؛ ساختار و سازوکار اجرایی، چاپ اول، تهران: انتشارات عترت نو.

ب- انگلیسی

8. Albers, Michel, (2001); **Energy Liberalization and EC Competition Law**, Fordham International Law Journal, Vol 25.

9. Bellantuono, G (2009); **Contract Law, Regulation and Competition in Energy Markets**, Competition and Regulation in Network Industries, Vol 10, No 2.
10. Cameron Peter (2002); **Competition in Energy Markets: Law and Regulation in the European Union**, Oxford University Press, First Edition.
11. Diathesopoulos, Michael D (2010 B); **European Competition Law & Control of Energy Market Restructuring**, Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1629134>.
12. Diathesopoulos, Michael D (2010 C); **From Energy Sector Inquiry to Recent Antitrust Decisions in European Energy Markets: Competition Law as a Means to Implement Sector Regulation**, Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1639883>.
13. Diathesopoulos, Michael D (2012); **Competition Law and Sector Regulation in the European Energy Market after the Third Energy Package: Hierarchy and Efficiency**, Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2026607>.
14. Hancher, L (2000); **A Competitive European Energy Market: Creating a Culture of Competition**, Journal of Network Industries, pp. 259-267.
15. Harvis, C (2009); **Competition and Regulation in the Eu Energy Market**, Romanian Journal of European Affairs Vol 9, No 4.
16. Hedge Kjersti, Fjeldstad Eirik (2010); **the future of European Long-Term Natural Gas Contracts**, ESCP Europe.
17. Helm, D (2001); **Energy Policy: Security of Supply, Sustainability and Competition**, Annual Conference, Oxford Review of Economic Policy. Vol 30. pp 173-184.
18. Joode, J. & Kingma, D. & Lijesen, M. & Mulder, M. & Shestalova, V (n. d); **Energy Policies and Risks on Energy Markets A Cost-Benefit Analysis**, Available at: <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/energy-policies-and-risks-energy-markets-cost-benefit-analysis.pdf>.
19. Kraus Michael (2005); **Liberalised Energy Markets – Do We Need ReRegulation?**, ZEW Economic Studies Book Series, Vol 31, Applied Research in Environmental Economics.
20. Kroes, N (2008); **Improving Competition in European Energy Markets through Effective Unbundling**, Fordham international law journal, Vol 31.
21. Ray S. Bolze, John C. Peirce, LindaL Walsh (2000); **Antitrust Law Regulation: A New Focus for a Competitive Energy Industry**, Energy Law Journal, Vol 21.
22. Sadowska, M (2011); **Energy Liberalization in an Antitrust Straitjacket: A Plant Too Far?** World Competition Law and Economics Review, Vol 34.
23. Van Doren Peter (2009); **A Brief History of Energy Regulations**, Available at: <https://www.downsizinggovernment.org/energy/regulations>.
24. Vatiero, Massimiliano (2015); **Dominant Market Position and Ordo liberalism**, Available at: SSRN:<http://ssrn.com/abstract=2585167>.
25. Weber Waller, S (2002); **Competition, Consumer Protection and Energy Deregulation: A Conference Introduction**, Loyola University Chicago Law Journal, Vol 33.